Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 19. studenoga 2020.[1]

Predmet C-900/19

Association One Voice,
Ligue pour la protection des oiseaux
protiv
Ministre de la Transition écologique et solidaire,
Uz sudjelovanje:
Fédération nationale des Chasseurs

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 2009/147 – Očuvanje divljih ptica – Odobrenje tradicionalne metode lova – Razborito korištenje – Alternativna rješenja – Selektivnost – Metoda hvatanja koja može dovesti do sporednih ulova – Uporaba ljepila za hvatanje drozdova i crnih kosova"

I. Uvod

1. Hvatanje ljepilom predstavlja metodu lova u okviru koje lovci granu ili štap premažu ljepljivom masom te ga postavljaju na drvo ili u grmlje. Krila ptice zalijepe se za ljepilo čim ga ona dotakne. Ptica gubi sposobnost letenja, te je hvata osoba koja je postavila napravu za hvatanje[2].

2. Ta je metoda lova prije bila široko rasprostranjena, ali prema francuskim medijskim izvješćima ptice se na području Unije ljepilom smiju loviti samo u pet francuskih departmana[3], a 2020. to se odobrenje obustavilo zbog ovog postupka[4]. Jedinke koje su ulovljene na taj način poslije trebaju služiti kao mamci, vjerojatno u okviru drugih metoda lova.

3. Komisija nije bila uspješna kad je još prije nekoliko desetljeća osporavala francuske odredbe o lovu uporabom ljepila, s obzirom na to da je Sud utvrdio da su one obuhvaćene odredbom o odstupanju iz Direktive o pticama[5] koja se odnosi na selektivno razborito korištenje ptica u malom broju koje pretpostavlja nepostojanje drugog zadovoljavajućeg rješenja[6].

1 Izvorni jezik: njemački

2 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika L. A. Geelhoeda u predmetu Komisija/Španjolska (Parany) (C-79/03, EU:C:2004:507, t. 3.).

3 https://france3-regions.francetvinfo.fr/provence-alpes-cote-d-azur/chasse-glu-collimateur-ecologistes-ministre-surtout-europe-1857870.html, posjećeno 23. listopada 2020.

4 https://www.francetvinfo.fr/france/chasse/la-chasse-a-la-glu-pour-les-grives-et-les-merles-est-interdite-cette-annee-annonce-l-elysee_4086749.html, posjećeno 23. listopada 2020.

5 Danas Direktiva 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica (SL 2010., L 20, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 32., str. 128. i ispravak SL 2015., L 75, str. 20.), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2013/17/EU od 13. svibnja 2013. o prilagodbi određenih direktiva u području okoliša zbog pristupanja Republike Hrvatske (SL 2013., L 158, str. 193.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 143.).

6 Presuda od 27. travnja 1988., Komisija/Francuska (252/85, EU:C:1988:202, t. 23. do 33.)

4. Međutim, u međuvremenu se sudska praksa nastavila razvijati. Stoga Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska) pita ispunjava li taj tradicionalni način lova, pod uvjetima predviđenima u francuskom pravu, još uvijek zahtjeve odredbe o odstupanju. Konkretno, pita je li ta metoda dovoljno selektivna, odnosno isključuje li se njome prekomjerni sporedni ulov i je li točno da zaista ne postoji drugo zadovoljavajuće rješenje.

II. Pravni okvir

A. Direktiva o pticama

5. Članak 2. Direktive o pticama sadržava temeljnu obvezu država članica u pogledu očuvanja vrsta ptica:

„Države članice poduzimaju potrebne mjere za održavanje populacije vrsta iz članka 1. na razini koja odgovara posebno ekološkim, znanstvenim i kulturološkim zahtjevima, istodobno uzimajući u obzir gospodarske i rekreacijske zahtjeve, ili za prilagođavanje tih vrsta toj razini."

6. Člankom 8. stavkom 1. Direktive o pticama zabranjuju se određene metode hvatanja ptica:

„1. Što se tiče izlovljavanja, hvatanja ili ubijanja ptica u skladu s ovom Direktivom, države članice zabranjuju uporabu svih sredstava, mjera ili metoda namijenjenih za masovno ili neselektivno hvatanje ili ubijanje ptica, koji bi mogli uzrokovati lokalni nestanak neke vrste, posebno uporabu onih iz Priloga IV. točke (a)."

7. U Prilogu IV. točki (a) prvoj alineji Direktive o pticama navode se, među ostalim, ljepila.

8. Člankom 9. stavkom 1. točkom (c) Direktive o pticama dopuštaju se odstupanja od određenih odredbi:

„1. Države članice mogu odstupiti od odredaba iz članaka od 5. do 8., ako ne postoji drugo zadovoljavajuće rješenje, iz sljedećih razloga:

[…]

(c) radi izdavanja dozvola, pod strogo nadziranim uvjetima i na selektivnoj osnovi, za hvatanje, držanje ili drugo razborito korištenje određenih ptica u malom broju."

B. Francusko pravo

9. Članak L424-4 Codea de l'environnement (Zakonik o zaštiti okoliša) predviđa mogućnost dopuštanja uporabe tradicionalnih metoda lova.

10. Spor se odnosi na prenošenje Arrêtéa du 17 août 1989 relatif à l'emploi des gluaux pour la capture des grives et des merles destinés à servir d'appelants dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, du Var et de Vaucluse (Odluka od 17. kolovoza 1989. o uporabi ljepila za hvatanje drozdova i kosova koji trebaju služiti kao mamci, u departmanima Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var i Vaucluse).

11. Članak 1. Odluke od 17. kolovoza 1989. sadržava načelno odobrenje za uporabu ljepila:

„Uporaba ljepila za hvatanje drozdova […] i crnih kosova, koji trebaju služiti kao mamci u osobne svrhe, dopuštena je u departmanima Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var i Vaucluse, pod strogo nadziranim uvjetima utvrđenima u nastavku kako bi se omogućilo selektivno hvatanje tih ptica u malom broju, s obzirom na to da ne postoji drugo zadovoljavajuće rješenje”.

12. Članak 4. Odluke od 17. kolovoza 1989. odnosi se na načine lova:

„Ljepilo može ostati postavljeno samo ako je lovac prisutan. Svaku ulovljenu pticu valja odmah očistiti. Tijekom tih aktivnosti zabranjeno je nositi pušku.”

13. U skladu s člankom 6. Odluke od 17. kolovoza 1989., osobito se utvrđuje broj ptica koje se svake godine smiju uloviti:

„Maksimalan broj ptica koje se smiju uloviti tijekom sezone lova kao i eventualne tehničke pojedinosti određenog departmana svake godine utvrđuje ministarstvo nadležno za lov.”

14. Članak 11. Odluke od 17. kolovoza 1989. određuje postupanje s ostalim pticama:

„Osim drozdova […] i crnih kosova, svu divljač koja je ulovljena slučajno valja odmah očistiti i osloboditi.”

15. Predmet nacionalnog postupka jest pet ministarskih odluka od 24. rujna 2018. koje se odnose na sezonu lova 2018. – 2019. i koje su donesene u skladu s člankom 6. Odluke od 17. kolovoza 1989.

16. U članku 1. svake od pet odluka utvrđuje se broj drozdova i crnih kosova koji se smiju uloviti:

„U departmanima [Alpes-de-Haute-Provence], [Alpes-Maritimes], [Bouches-du-Rhône], [Var] i [Vaucluse], maksimalni broj drozdova ili crnih kosova koji trebaju služiti kao mamci, a koji se mogu uhvatiti uporabom ljepila, utvrđen je redom na [2900], [400], [11 400], [12 200] i [15 600].”

III. Činjenice i zahtjev za prethodnu odluku

17. Udruge Association One Voice i Ligue pour la protection des oiseaux (Udruga za zaštitu ptica) kritiziraju uporabu ljepila jer su ona, prema njihovu mišljenju, okrutne naprave za hvatanje ptica, a kritiziraju i činjenicu da se pritom love i vrste ptica za koje razvoj znanstvenih spoznaja pokazuje značajno smanjenje populacija kao i njihovu osjetljivost na uznemiravanje. Stoga su te udruge Conseilu d’État (Državno vijeće) podnijele tužbu protiv francuskog propisa kojima se odobrava uporaba ljepila. Fédération nationale des chasseurs (Nacionalni savez lovaca, Francuska) intervenirao je u postupak i traži odbijanje tužbe.

18. Tužitelji tvrde da se tim propisom povređuje članak 9. stavak 1. Direktive o pticama, osobito jer se njime dopušta tradicionalni način lova koji nije selektivan. Udruga za zaštitu ptica u tom pogledu zahtijeva da se imenuje stručnjak kako bi se odredilo koliki je udio ptica različitih od onih čije je hvatanje dopušteno uporabom ljepila, a koje su slučajno uhvaćene ljepilom posljednjih sezona lova. Osim toga, propis ne opravdava navodno nepostojanje zadovoljavajućeg rješenja koje nije hvatanje ljepilom.

19. Stoga Conseil d'État (Državno vijeće) Sudu upućuje sljedeća dva prethodna pitanja:

1. Treba li odredbe članka 9. stavka 1. točke (c) Direktive o pticama tumačiti na način da im se protivi to da države članice dopuštaju uporabu sredstava, mjera ili metoda za hvatanje ili ubijanje koje mogu dovesti do sporednog ulova, pa makar to bilo u minimalnom opsegu i strogo privremeno? Ako je potrebno, koji se kriteriji, koji se među ostalim odnose na ograničeni razmjer ili opseg tih sporednih ulova, na dozvoljeni način lova koji u načelu nije poguban i na obvezu da se slučajno uhvaćene jedinke oslobode a da im se pritom ne nanese ozbiljna šteta, mogu primijeniti kako bi se kriterij selektivnosti iz tih odredbi smatrao ispunjenim?

2. Treba li Direktivu o pticama tumačiti na način da cilj očuvanja primjene vrsta i načina lova ptica u rekreativne svrhe koji su utemeljeni na tradicionalnim metodama, pod uvjetom da su ispunjeni svi drugi uvjeti za takvo odstupanje koji se navode u točki (c) tog stavka, može opravdati nepostojanje drugog zadovoljavajućeg rješenja u smislu članka 9. stavka 1., čime se omogućuje odstupanje od načelne zabrane tih vrsta i načina lova koja se navodi u članku 8. te direktive?

20. Pisana očitovanja zajedno su podnijele udruga Association One Voice i Udruga za zaštitu ptica te Nacionalni savez lovaca, Francuska Republika i Europska komisija. Sud je odlučio da rasprava nije potrebna jer je na temelju pismenog postupka stekao dovoljnu količinu informacija.

IV. Pravna analiza

21. Člankom 8. i Prilogom IV. točkom (a) Direktive o pticama u načelu se zabranjuje lov uporabom ljepila. Međutim, člankom 9. stavkom 1. točkom (c) dopuštaju se odstupanja od te zabrane ako ne postoji drugo zadovoljavajuće rješenje, radi izdavanja dozvola, pod strogo nadziranim uvjetima i na selektivnoj osnovi, za hvatanje, držanje ili drugo razborito korištenje određenih ptica u malom broju[7].

22. Pitanja Conseila d'État (Državno vijeće) odnose se na to kako treba ocijeniti je li lov uporabom ljepila koji se provodi u Francuskoj dovoljno selektivan i postoji li drugo zadovoljavajuće rješenje. Najprije ću razmotriti drugo pitanje, s obzirom na to da je općenitije.

A. Ocjena drugog zadovoljavajućeg rješenja

23. Drugim pitanjem valja pojasniti može li Francuska nepostojanje drugog zadovoljavajućeg rješenja u smislu članka 9. stavka 1. Direktive o pticama opravdati ciljem očuvanja primjene vrsta i načina lova ptica u rekreativne svrhe koji su utemeljeni na tradicionalnim metodama.

1. Svrstavanje u načelo proporcionalnosti

24. Kao i druga odstupanja koja se navode u članku 9. stavku 1. Direktive o pticama, njegova točka (c) također je izraz načela proporcionalnosti[8]. U skladu s člankom 9. stavkom 1. točkom (c), države članice mogu odstupiti od članka 8., radi izdavanja dozvola, pod strogo nadziranim uvjetima i na selektivnoj osnovi, za hvatanje, držanje ili drugo razborito korištenje određenih ptica u malom broju. Međutim, sva odstupanja iz članka 9. stavka 1. podložna su uvjetu da ne postoji drugo zadovoljavajuće rješenje. Stoga se člankom 9. stavkom 1. dopušta odvagivanje zaštite ptica i ostalih interesa koje se zahtijeva člankom 2. Direktive o pticama kao i člankom 191. stavkom 3. trećom i četvrtom alinejom UFEU-a.

7 Presude od 27. travnja 1988., Komisija/Francuska (252/85, EU:C:1988:202, t. 27. i 28.) i od 9. prosinca 2004., Komisija/Španjolska (Parany) (C-79/03, EU:C:2004:782, t. 34.)

8 Presude od 10. rujna 2009., Komisija/Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, t. 57.) i od 23. travnja 2020., Komisija/Finska (Proljetni lov mužjaka gavki) (C-217/19, EU:C:2020:291, t. 67.)

25. Načelo proporcionalnosti jedno je od općih načela prava Unije. U skladu s tim načelom, ograničavajuće mjere, kao što je u ovom slučaju ograničenje lova ptica, zakonite su samo ako su prikladne i nužne za ostvarenje legitimnih ciljeva. Pritom je, kad je moguće odabrati između više prikladnih mjera, potrebno odabrati onu koja je najmanje ograničavajuća, a nametnuta ograničenja ne smiju biti nerazmjerna ciljevima o kojima je riječ [9].

26. Odvagivanje koje se zahtijeva tim načelom u skladu je s člankom 191. stavkom 3. trećom alinejom UFEU-a. U skladu s tom odredbom, pri oblikovanju politike u području okoliša Unija uzima u obzir moguće koristi i troškove djelovanja odnosno nedjelovanja. Osim toga, u skladu s četvrtom alinejom valja uzeti u obzir gospodarski i socijalni razvoj Unije u cjelini i uravnotežen razvoj njezinih regija.

27. Ta se obveza preuzima u članku 2. Direktive o pticama, kojim se podsjeća na to da se prilikom primjene Direktive istodobno uzimaju u obzir gospodarski i rekreacijski zahtjevi.

28. Zabrane koje se navode u člancima 5. do 8. Direktive o pticama odnose se na mjere kojima se ograničavaju slobode kako bi se ostvarili ciljevi Direktive. Međutim, u zahtjevu za prethodnu odluku ne raspravlja se o pitanju načelne usklađenosti tih zabrana sa slobodama građana Unije, a osobito lovaca.

29. Naprotiv, obrazloženje je potrebno u pogledu odstupanja od zaštite ptica koja treba usko tumačiti [10]. Mjere koje su donesene na temelju toga također trebaju biti prikladne i nužne kako bi se ostvarili odgovarajući ciljevi, s obzirom na to da u suprotnom slučaju njihov cilj ne opravdava primjenu odstupanja. Međutim, učinci mjera na zaštitu ptica prije svega ne smiju biti u nesrazmjeru s određenim ciljem.

30. Što se tiče opravdanih ciljeva, u ovom postupku ne treba ocijeniti je li dopuštanje lova uporabom ljepila proporcionalno sredstvo u pogledu hvatanja ptica koje trebaju služiti kao mamci. Točno je da je to svrha koja je utvrđena u relevantnim francuskim odredbama [11]. Međutim, to sredstvo samo po sebi nije potrebno jer se u posjed ptica koje trebaju služiti kao mamci može doći i drugim metodama, primjerice mrežama ili možda uzgajanjem u zatočeništvu [12].

31. Umjesto toga i koliko je vidljivo, kao opravdanje u obzir dolazi samo cilj koji navodi Conseil d'État (Državno vijeće) i koji se temelji na članku L424-4 Zakonika o zaštiti okoliša te koji se odnosi na očuvanje primjene vrsta i načina lova ptica u rekreativne svrhe koji su utemeljeni na tradicionalnim metodama. Dopuštanje lova uporabom ljepila u dotičnim regijama nedvojbeno je prikladno i nužno kako bi se omogućio nastavak te metode lova.

9 Presude od 11. srpnja 1989., Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, t. 21.), od 9. ožujka 2010., ERG i dr. (C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, t. 86.) i od 4. lipnja 2020., Mađarska/Komisija (C-456/18 P, EU:C:2020:421, t. 41.)

10 Presude od 8. lipnja 2006., WWF Italia i dr. (C-60/05, EU:C:2006:378, t. 34.) i od 23. travnja 2020., Komisija/Finska (Proljetni lov mužjaka gavki) (C-217/19, EU:C:2020:291, t. 66.)

11 Vidjeti točku 11. ovog mišljenja.

12 Presude od 8. srpnja 1987., Komisija/Belgija (247/85, EU:C:1987:339, t. 41.) i od 12. prosinca 1996., LRBPO i AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, t. 18.)

2. Suprotstavljeni interesi

32. Pitanje Conseila d'État (Državno vijeće) u pogledu ocjene postojanja drugog zadovoljavajućeg rješenja u biti se odnosi na određivanje relativne važnosti koju očuvanje tradicionalne metode lova ima u odnosu na zaštitu ptica. Naime, odstupanje od zaštite ptica koje država članica namjerava primijeniti mora biti proporcionalno potrebama koje ga opravdavaju [13]. Ako u odnosu na te potrebe prevladava zaštita ptica, drugo zadovoljavajuće rješenje odnosi se na to da se odustane od odstupanja od zaštite ptica.

33. U tom pogledu najprije treba pojasniti je li očuvanje vrsta i načina lova ptica u rekreativne svrhe koji su utemeljeni na tradicionalnim metodama uopće cilj kojim se može opravdati odstupanje od zabrane iz članka 8. Direktive o pticama, prije nego što se njegovo ostvarivanje eventualno može odvagnuti u odnosu na ciljeve Direktive o pticama.

a) Cilj očuvanja tradicionalnih metoda lova

34. Očuvanje tradicionalnih metoda lova u rekreativne svrhe može opravdati odstupanje od zabrana koje se u skladu s člankom 9. stavkom 1. točkom (c) propisuje Direktivom o pticama samo ako ono obuhvaća razborito korištenje dotičnih vrsta ptica.

35. Sud ne može konačno i sveobuhvatno odlučiti koje oblike korištenja treba priznati kao razborite. Pitanje je li očuvanje određenih tradicionalnih praksi razborito osobito ovisi o moralnim i kulturološkim razmatranjima, tako da državama članicama valja priznati određenu marginu prosudbe, čije granice one povređuju samo prilikom očitih pogrešnih procjena [14].

36. Člankom 13. UFEU-a potvrđuje se to stajalište. Točno je da u skladu s tim člankom Unija i države članice u određenim područjima politike, budući da su životinje čuvstvena bića, punu pažnju posvećuju zahtjevima za dobrobit životinja, ali istodobno poštuju zakonodavne i druge odredbe te običaje država članica, posebno u odnosu na vjerske obrede, kulturne tradicije i regionalnu baštinu. Neovisno o tome je li lov ptica obuhvaćen nekim od utvrđenih područja politike, upravo je to uzimanje u obzir u nadležnosti nacionalnih tijela, barem ako se pravom Unije u tom pogledu ne predviđaju nikakvi posebni zahtjevi.

37. Očuvanje tradicionalne metode lova u rekreativne svrhe koje se ograničava na relativno uobičajene vrste nije očito nerazborito korištenje.

38. Točno je da je sam materijalni interes za posjedovanje ptica zasigurno vrlo ograničen te se na zadovoljavajući način može ostvariti uzgajanjem ptica [15], također ptica drugih vrsta. Međutim, u pogledu lova u rekreativne svrhe riječ je zapravo o ostvarivanju hobija koji se gotovo ne može racionalno opravdati. Konkretno, kad se takva subjektivna želja temelji na tradicionalnoj praksi koja je raširena u određenoj regiji te je stoga moguće da je dotične osobe provode već dulje vrijeme, treba je unatoč tomu načelno priznati kao razboritu. Točno je da se zakonitim provođenjem prakse u prošlosti ne opravdava zaštita u odnosu na promjenu pravne situacije [16], ali bez takvih promjena takva praksa u svakom slučaju nije odmah nerazborita.

13 Presude od 10. rujna 2009., Komisija/Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, t. 57.) i od 23. travnja 2020., Komisija/Finska (Proljetni lov mužjaka gavki) (C-217/19, EU:C:2020:291, t. 67.)

14 U pogledu zaštite maloljetnika vidjeti presudu od 14. veljače 2008., Dynamic Medien (C-244/06, EU:C:2008:85, t. 44.), u pogledu sigurnosti cestovnog prometa presudu od 10. veljače 2009., Komisija/Italija (C-110/05, EU:C:2009:66, t. 65.) te u pogledu razine zaštite zdravlja presude od 7. ožujka 1989., Schumacher (215/87, EU:C:1989:111, t. 17.), od 11. prosinca 2003., Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, t. 103.) i od 1. listopada 2020., A (Oglašavanje i prodaja lijekova na internetu) (C-649/18, EU:C:2020:764, t. 71.)

15 Presude od 8. srpnja 1987., Komisija/Belgija (247/85, EU:C:1987:339, t. 41.) i od 12. prosinca 1996., LRBPO i AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, t. 18.)

16 Presude od 16. svibnja 1979., Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, t. 21.), od 29. siječnja 2002., Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, t. 55.) i od 6. listopada 2015., Komisija/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, t. 49.)

39. Sud je to stajalište barem implicitno slijedio kad je, protivno dvojbama nekoliko nezavisnih odvjetnika[17], nastavak lova u rekreativne svrhe ili držanja divljih ptica u ptičnjacima više puta priznao kao razborito korištenje[18].

40. Ako nadležna tijela država članica razumljivo zaključe da očuvanje tradicionalne metode lova u rekreativne svrhe koja je raširena u određenoj regiji ima velik kulturološki značaj, ta se metoda lova stoga može priznati kao razborito korištenje dotičnih vrsta ptica.

b) Odvagivanje

41. Navedeni cilj dopuštanja lova uporabom ljepila valja usporediti s negativnim učincima tog lova na ciljeve Direktive o pticama.

42. U skladu s njezinim člankom 1., cilj Direktive o pticama jest zaštita svih europskih vrsta ptica. Na temelju članka 2., države članice u tu svrhu trebaju održavati populacije tih vrsta na razini koja odgovara posebno ekološkim, znanstvenim i kulturološkim zahtjevima, istodobno uzimajući u obzir gospodarske i rekreacijske zahtjeve, ili za prilagođavanje tih vrsta toj razini.

43. Kao što sam već nedavno navela[19], iako je točno da države članice u tom pogledu u skladu s posebnim pravilima raspolažu marginom prosudbe[20], iz uvodnih izjava 3., 5., 7. i 8. i prije svega uvodne izjave 10. Direktive o pticama proizlazi da države članice trebaju održavati populacije svih vrsta divljih ptica u Uniji na „zadovoljavajućoj razini”[21]. Ako se to ne osigura, lov ptica ne može se ni u kojem slučaju smatrati dopuštenim iskorištavanjem u smislu uvodne izjave 10. Direktive[22].

44. Prilikom primjene članka 9. stavka 1. točke (c) Direktive o pticama, cilj očuvanja zadovoljavajuće razine populacija divljih vrsta ptica jamči se već time da se odstupanje od zabrana iz članaka 5. do 8. koje se navodi u toj odredbi ograničava na „mali broj” dotičnih vrsta ptica[23]. Stoga je Sud odlučio da se u skladu s trenutačnim stanjem znanstvene spoznaje dopušta samo lov manji od 1 % ukupne godišnje smrtnosti predmetne populacije (prosječna vrijednost) za vrste koje se ne mogu loviti i lov od 1 % za vrste koje se mogu loviti[24].

17 Mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Fennellyja u predmetu LRBPO i AVES (C-10/96, EU:C:1996:430, t. 36.), nezavisnog odvjetnika D. Ruiz-Jarabo Colomera u predmetu Ligue pour la protection des oiseaux i dr. (C-182/02, EU:C:2003:248, t. 23. i sljedeće), nezavisnog odvjetnika L. A. Geelhoeda u predmetu Komisija/Španjolska (Parany) (C-79/03, EU:C:2004:507, t. 35.) i nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Komisija/Malta (Divlja zeba) (C-557/15, EU:C:2017:613, t. 90. te 107. do 110.)

18 Presude od 8. srpnja 1987., Komisija/Italija (262/85, EU:C:1987:340, t. 38.), od 12. prosinca 1996., LRBPO i AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, t. 16. i 24.), od 16. listopada 2003., Ligue pour la protection des oiseaux i dr. (C-182/02, EU:C:2003:558, t. 11.) i od 23. travnja 2020., Komisija/Finska (Proljetni lov mužjaka gavki) (C-217/19, EU:C:2020:291, t. 65.)

19 Moje mišljenje u spojenim predmetima Föreningen Skydda Skogen i dr. (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699, t. 97.)

20 Vidjeti presude od 8. srpnja 1987., Komisija/Belgija (247/85, EU:C:1987:339, t. 8.) i Komisija/Italija (262/85, EU:C:1987:340, t. 8.) kao i od 19. siječnja 1994., Association pour la protection des animaux sauvages i dr. (C-435/92, EU:C:1994:10, t. 20.).

21 Vidjeti presude od 27. travnja 1988., Komisija/Francuska (252/85, EU:C:1988:202, t. 28.), od 16. listopada 2003., Ligue pour la protection des oiseaux i dr. (C-182/02, EU:C:2003:558, t. 17.) i od 23. travnja 2020., Komisija/Finska (Proljetni lov mužjaka gavki) (C-217/19, EU:C:2020:291, t. 68.) kao i mišljenje nezavisnog odvjetnika L. A. Geelhoeda u predmetu WWF Italia i dr. (C-60/05, EU:C:2006:116, t. 50.) i moje mišljenje u predmetu Komisija/Irska (C-418/04, EU:C:2006:569, t. 111. i 112.).

22 Presude od 16. listopada 2003., Ligue pour la protection des oiseaux i dr. (C-182/02, EU:C:2003:558, t. 17.), od 8. lipnja 2006., WWF Italia i dr. (C-60/05, EU:C:2006:378, t. 32.) od 10. rujna 2009., Komisija/Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, t. 59.) i od 23. travnja 2020., Komisija/Finska (Proljetni lov mužjaka gavki) (C-217/19, EU:C:2020:291, t. 68.)

23 Presude od 16. listopada 2003., Ligue pour la protection des oiseaux i dr. (C-182/02, EU:C:2003:558, t. 17.), od 21. lipnja 2018., Komisija/Malta (Divlja zeba) (C-557/15, EU:C:2018:477, t. 66.) i od 23. travnja 2020., Komisija/Finska (Proljetni lov mužjaka gavki) (C-217/19, EU:C:2020:291, t. 89.)

24 Presude od 15. prosinca 2005., Komisija/Finska (C-344/03, EU:C:2005:770, t. 53. i 54.), od 21. lipnja 2018., Komisija/Malta (Divlja zeba) (C-557/15, EU:C:2018:477, t. 63.). Činjenica da se presuda od 23. travnja 2020., Komisija/Finska (Proljetni lov mužjaka gavki) (C-217/19, EU:C:2020:291, t. 90.) ne odnosi izričito na ukupnu godišnju smrtnost vrste, a da pri tome ne pruža dodatna obrazloženja, ne bi trebala biti relevantna s obzirom na upućivanje na raniju sudsku praksu.

45. Stoga, ako se lov uporabom ljepila ograniči na odgovarajući način, cilj održavanja takve metode kao tradicionalne metode lova u rekreativne svrhe može u načelu opravdati primjenu odstupanja koje se navodi u članku 9. stavku 1. točki (c) Direktive o pticama.

46. Međutim, uz to treba uzeti u obzir ostale uvjete tog odstupanja. Konkretno, potrebni su strogi nadzor i kontrole te je potrebno poštovati kriterij selektivnosti. Na taj se kriterij odnosi prvo prethodno pitanje, koje se razmatra u nastavku.

3. Odgovor na drugo pitanje

47. Slijedom toga valja utvrditi da se očuvanje tradicionalne metode lova u rekreativne svrhe može priznati kao razborito korištenje dotičnih vrsta ptica. Njime se tako može opravdati nepostojanje drugog zadovoljavajućeg rješenja i odstupanje u skladu s člankom 9. stavkom 1. točkom (c) Direktive o pticama ako su ispunjeni ostali uvjeti takvog odstupanja. Osobito se metoda lova mora ograničiti na lov malog broja dotičnih vrsta.

B. Selektivnost

48. Prvim pitanjem Conseil d'État (Državno vijeće) pita protivi li se članku 9. stavku 1. točki (c) Direktive o pticama to da države članice dopuštaju metode za hvatanje koje mogu dovesti do sporednog ulova, pa makar to bilo u minimalnom opsegu i strogo privremeno. Konkretno, pita koji se kriteriji, koji se odnose na ograničeni razmjer ili opseg tih sporednih ulova, na dozvoljeni način lova koji u načelu nije poguban i na obvezu da se slučajno uhvaćene jedinke oslobode a da im se pritom ne nanese ozbiljna šteta, mogu primijeniti kako bi se kriterij selektivnosti iz tih odredbi smatrao ispunjenim.

49. Kako bi se pružio odgovor na to pitanje, najprije ću ispitati odnos između metode neselektivnog hvatanja u skladu s člankom 8. stavkom 1. Direktive o pticama i pojma selektivnosti iz članka 9. stavka 1. točke (c) te ću nakon toga predložiti tumačenje na temelju odvagivanja.

1. Neselektivnost u skladu s člankom 8. Direktive o pticama

50. Člankom 8. stavkom 1. i točkom (a) Priloga IV. Direktivi o pticama zabranjuje se lov uporabom ljepila jer je riječ o metodi za neselektivno hvatanje ptica [25]. Naime, lov uporabom ljepila po svojoj je prirodi takav da barem za sve vrste ptica predstavlja opasnost jer se ne mogu samostalno osloboditi a da si ne nanesu dodatnu štetu. Osim toga, ne treba isključiti činjenicu da to utječe i na insekte.

51. Komisija pravilno ističe da je Sud u skladu s time već odlučio da je druga metoda uporabe ljepila, odnosno *parany* u španjolskoj regiji Valencija, neselektivna u smislu članka 8. stavka 1. Direktive o pticama. Iako su lovci, kao u ovom slučaju, bili obvezni očistiti i osloboditi druge ptice koje su ulovili, a koje nisu ciljne vrste, to nije ništa promijenilo u pogledu neselektivnosti te metode hvatanja [26]. Ta je ocjena uvjerljiva, s obzirom na to da se dotičnim pticama najvjerojatnije nanosi ozbiljna šteta, iako ih se očistilo.

25 Mišljenje nezavisnog odvjetnika J. L. da Cruza Vilaçe u predmetu Komisija/Francuska (252/85, EU:C:1988:55, t. 43.). Također vidjeti presudu od 27. travnja 1988., Komisija/Francuska (252/85, EU:C:1988:202, t. 27.).

26 Presuda od 9. prosinca 2004., Komisija/Španjolska (Parany) (C-79/03, EU:C:2004:782, t. 20.)

52. Iz teksta proizlazi da neselektivnu metodu hvatanja u skladu s člankom 8. stavkom 1. Direktive o pticama ne treba priznati kao selektivnu metodu u smislu članka 9. stavka 1. točke (c)[27], s obzirom na to da se u gotovo svim jezičnim verzijama Direktive u objema odredbama upotrebljava isti korijen riječi, odnosno „neselektivno" u članku 8. stavku 1. i „na selektivnoj osnovi" u članku 9. stavku 1. točki (c).

53. Međutim, i u njemačkoj, mađarskoj i slovačkoj jezičnoj verziji, u kojima se upotrebljavaju različiti korijeni riječi, „proizvoljno" iz članka 8. Direktive o pticama kombinira se s riječju „selektivno" iz članka 9. (njemački i mađarski), odnosno „neselektivno" iz članka 8. s „na selektivnoj osnovi" iz članka 9. (slovački). Pritom je riječ o sinonimima iz kojih ne proizlazi različito značenje.

54. Samo se u latvijskoj jezičnoj verziji upotrebljavaju potpuno različiti pojmovi, naime „neselektivno" („neselektīvas") u članku 8. stavku 1. Direktive o pticama i „slučajno" („izlases") u članku 9. stavku 1. točki (c). Međutim, pritom je očito riječ o pogrešci u prijevodu koja uostalom nije nikako mogla utjecati na presudu o francuskom lovu uporabom ljepila[28] jer je donesena prije nego što je Latvija pristupila Uniji.

55. Međutim, u skladu s tom presudom protiv Francuske kao i prema kasnijoj sudskoj praksi[29], neselektivna priroda metode hvatanja ne isključuje nužno uzimanje u obzir članka 9. stavka 1. točke (c) Direktive o pticama, nego Sud redovito ispituje to odstupanje u odnosu na neselektivne metode lova.

56. U prilog tom tumačenju ide činjenica da to odstupanje u suprotnom slučaju ne bi imalo nikakav koristan učinak u odnosu na članak 8. Također, ako se detaljno razmotri, ne postoji nijedna metoda lova koja jamči savršenu selektivnost. Čak i lov puškom, koji nezavisni odvjetnik L. A. Geelhoed smatra najselektivnijom metodom[30], u praksi dovodi do slučajnih žrtava, što je vidljivo, među ostalim, na primjeru lovačkih nesreća.

2. Tumačenje pojma selektivnosti iz članka 9. Direktive o pticama

57. Smatram da na temelju te sudske prakse u obzir dolaze dva različita tumačenja pojma selektivnosti.

58. Kao prvo, kao selektivne mogle bi se priznati metode lova kojima se, u smislu *de minimis* ograničenja, samo u najmanjem opsegu obuhvaćaju ptice koje nisu ciljne vrste. Međutim, kako se to ograničenje može brojčano odrediti?

59. Čini mi se prikladnim uzeti u obzir već navedenu[31] *funkciju* članka 9. stavka 1. Direktive o pticama, ali ne samo zbog poteškoća u pogledu utvrđivanja konačnog *de minimis* ograničenja. Naime, cilj je te odredbe omogućiti odvagivanje između zaštite ptica i drugih legitimnih interesa.

60. Stoga mi se čini smislenim da se kriterij selektivnosti ne smatra apsolutnim ograničenjem za primjenu odstupanja koje se navodi u članku 9. stavku 1. točki (c) Direktive o pticama. Naprotiv, treba ispitati jesu li slučajni ulov ptica i njegove posljedice neproporcionalni u odnosu na priznate ishode i prednosti metode hvatanja.

27 Vidjeti u tom pogledu i mišljenje nezavisnog odvjetnika J. L. da Cruza Vilaçe u predmetu Komisija/Francuska (252/85, EU:C:1988:55, t. 43.). Vidjeti također presude od 8. srpnja 1987., Komisija/Italija (262/85, EU:C:1987:340, t. 39.) i od 21. lipnja 2018., Komisija/Malta (Divlja zeba) (C-557/15, EU:C:2018:477, t. 84. i 85.).

28 Presuda od 27. travnja 1988., Komisija/Francuska (252/85, EU:C:1988:202, t. 27. i 28.)

29 Vidjeti također presude od 9. prosinca 2004., Komisija/Španjolska (Parany) (C-79/03, EU:C:2004:782, t. 34.) i od 21. lipnja 2018., Komisija/Malta (Divlja zeba) (C-557/15, EU:C:2018:477, t. 84. i sljedeće).

30 Mišljenje u predmetu Komisija/Španjolska (Parany) (C-79/03, EU:C:2004:507, t. 31.)

31 Vidjeti točke 24. do 28. ovog mišljenja.

61. Stoga valja ispitati opseg sporednih ulova koji se još može prihvatiti s obzirom na cilj odstupanja.

3. Relevantni aspekti za odvagivanje

62. Ako se tumači na taj način, kriterij selektivnosti u skladu je s već navedenim obilježjima odstupanja na temelju članka 9. stavka 1. točke (c) Direktive o pticama.

63. U tom je pogledu odvagivanje osobito potrebno radi ispitivanja postoji li neko drugo zadovoljavajuće rješenje jer je pritom redovito riječ o rješenjima kojima se u manjem opsegu ostvaruje cilj ispitane metode lova. Što su veće negativne posljedice sporne metode lova za zaštitu ptica, to su potrebnija ograničenja prilikom ostvarivanja ciljeva, što može dovesti do zabrane metode lova.

64. U ovom slučaju treba uzeti u obzir da je točno da se francuskim propisom lovci obvezuju da odmah očiste i oslobode ptice koje nisu obuhvaćene dopuštenjem za lov. Međutim, dotične udruge za zaštitu okoliša navode da se ta obveza nije poštovala. U pogledu ljepila valja dodati da ona po svojoj prirodi osobito mogu oštetiti perje ulovljenih ptica. Stoga je dvojbeno hoće li se ptice ponovno oporaviti. Osim toga, nezavisna odvjetnica E. Sharpston prethodno je uputila na to da već hvatanje ptice zbog pretrpljenog stresa može uzrokovati njezinu smrt[32].

65. Tim se argumentima ističu dva elementa.

66. Kao prvo, odstupanje u skladu s člankom 9. stavkom 1. točkom (c) Direktive o pticama smije se odobriti pod strogo nadziranim uvjetima, a člankom 9. stavkom 2. točkom (e) zahtijeva se utvrđivanje potrebnih kontrola. Ako se provode odgovarajuće kontrole, treba biti relativno jednostavno ocijeniti odnosno opovrgnuti prigovore u pogledu nepoštovanja odredbi na temelju odgovarajućih izvješća.

67. Kao drugo, nadležna tijela prilikom odlučivanja o odstupanjima u skladu s člankom 9. Direktive o pticama trebaju raspolagati visokokvalitetnim i aktualnim znanstvenim spoznajama[33]. Ta tijela u pogledu lova uporabom ljepila trebaju dokazati u kojem se opsegu love neželjene vrste ptica i koje se štete pritom nanose dotičnim primjercima. U suprotnom slučaju nadležna tijela ne mogu pravilno ocijeniti negativne posljedice za zaštitu pticu prilikom odvagivanja.

68. Rezultate te znanstvene ocjene učinaka metode hvatanja na zaštitu neželjenih vrsta treba odvagnuti zajedno s nanošenjem štete ciljnim vrstama i interesima u pogledu provođenja lova koji su tome protivni. Pritom vrijedi da što su ozbiljniji učinci određene metode lova, to se više ta metoda lova treba temeljiti na važnijim interesima.

4. Odgovor na prvo pitanje

69. Stoga se metoda lova može priznati kao dovoljno selektivna u smislu članka 9. stavka 1. točke (c) Direktive o pticama ako se na temelju visokokvalitetnih i aktualnih znanstvenih spoznaja te odgovarajućih kontrola koje se provode u praksi osigurava da su neželjeno hvatanje ptica i njegove posljedice prihvatljivi u odnosu na kulturološku važnost metode hvatanja.

32 Mišljenje u predmetu Komisija/Malta (Divlja zeba) (C-557/15, EU:C:2017:613, t. 102.)

33 Vidjeti presude od 8. lipnja 2006., WWF Italia i dr. (C-60/05, EU:C:2006:378, t. 28.), od 10. listopada 2019., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, t. 45. i 51.) i od 23. travnja 2020. Komisija/Finska (Proljetni lov mužjaka gavki) (C-217/19, EU:C:2020:291, t. 70.).

V. Zaključak

70. Stoga predlažem Sudu da odluči kako slijedi:

1. Očuvanje tradicionalne metode lova u rekreativne svrhe može se priznati kao razborito korištenje dotičnih vrsta ptica. Njime se tako može opravdati nepostojanje drugog zadovoljavajućeg rješenja i odstupanje u skladu s člankom 9. stavkom 1. točkom (c) Direktive 2009/147/EZ o očuvanju divljih ptica ako su ispunjeni ostali uvjeti takvog odstupanja. Osobito se metoda lova mora ograničiti na lov malog broja dotičnih vrsta.

2. Metoda lova može se priznati kao dovoljno selektivna u smislu članka 9. stavka 1. točke (c) Direktive 2009/147 ako se na temelju visokokvalitetnih i aktualnih znanstvenih spoznaja te odgovarajućih kontrola koje se provode u praksi osigurava da su neželjeno hvatanje ptica i njegove posljedice prihvatljivi u odnosu na kulturološku važnost metode hvatanja.